

С. В. Барабанова, Л. Л. Шиловская

ПРОБЛЕМЫ РЕГЛАМЕНТАЦИИ ВУЗОВСКОЙ ЖИЗНЕДЕЯТЕЛЬНОСТИ: ЭКОНОМИЧЕСКИЕ И ЮРИДИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ. КОНСАЛТИНГ КАК СПОСОБ РАСПРОСТРАНЕНИЯ НАЙДЕННЫХ СИСТЕМНЫХ РЕШЕНИЙ

•

S. V. Barabanova, L. L. Shylovskaya

**Problems of regulation of the university vital functions: economic and legal aspects.
Consulting as a way of dissemination of some system decisions**

The authors examines the economic and legal problems of regulation the university as an organization and offer to use consulting as one of the effective way to disseminate the advanced experience of university management.

В связи с развитием современного законодательства и принятием ряда новых кодексов — Гражданского, Бюджетного, Налогового, Трудового — все острее становится вопрос о роли и месте специального законодательства об образовании. Очевидно, что появляющиеся коллизии никогда не разрешаются в пользу образовательных учреждений. Отчасти это можно объяснить тем, что основным системообразующим актом в регулировании образовательных отношений является Федеральный закон «Об образовании», а не кодекс. Закон, в нарушение логики теории построения нормативно-правовой системы, традиционно воспринимается как акт меньшей юридической силы. В настоящее время Минобразованием России уже проведена большая подготовительная работа, Правительству Российской Федерации представлен проект Общей части Кодекса Российской Федерации об образовании. Думается, по проекту будет высказано немало критических замечаний, однако лед тронулся, и специфика образовательных отношений подтверждена фактом разработки этого кодекса.

До принятия кодекса должны быть внесены изменения и дополнения в новую редакцию закона РФ «Об образовании» по вопросам дополнительного образования. Стремительное развитие этой области образования, прежде всего дополнительного профессионального, требует ее надлежащего регулирования, тем более, что оказание дополнительных образовательных услуг становится важной внебюджет-

ной составляющей деятельности вузов в условиях ухудшения демографической ситуации.

Вместе с тем развитие российских вузов в условиях рынка свидетельствует о том, что вузовская автономия позволяет им развиваться применительно к ситуации даже в отсутствие необходимой нормативной базы. Более того, последняя нередко отстает либо не в полной мере отражает вузовские потребности.

Так, длительное время камнем преткновения был вопрос самостоятельности вузовских подразделений. В Гражданском кодексе РФ нет каких-либо нормативных определений допустимой структуры организации, поэтому на практике возникают проблемы с реализацией ст. 12 п. 7 закона РФ «Об образовании», регламентирующей объем правомочий структурных подразделений образовательного учреждения. Несовершенство правовой базы, ее несоответствие привели на определенном этапе к полному отрицанию в подзаконных актах, регламентирующих финансовые аспекты деятельности образовательных учреждений, такого понятия, как обособленное подразделение с частичными правомочиями юридического лица, действующее по доверенности руководителя вуза. К таким документам можно отнести инструкцию Министерства финансов РФ по учету средств и ведению лицевых счетов по предпринимательской и иной приносящей доход деятельности бюджетных учреждений в органах федерального казначейства № 46н.

Известной проблемой становится также

определение правового статуса университетских комплексов. Хотя практика пошла по пути создания трех видов комплексов, постановление Правительства РФ от 17.09.2001 № 676 легализовало только форму университетского комплекса как единого юридического лица. Этот же документ определяет, что создание, реорганизация и ликвидация университетских комплексов относятся к компетенции Правительства РФ, либо соответствующего органа государственной власти субъекта федерации, либо органа местного самоуправления, однако на практике такие комплексы создаются путем волеизъявления образовательных учреждений и решения Министерства образования РФ. В то же время для признания права на существование таких объединений необходима соответствующая законодательная норма. Аналогичная проблема возникает и с намерением классифицировать вузы по признаку ведущих. Хотя подготовлен соответствующий проект постановления Правительства РФ, строго говоря, юридических оснований для подобной классификации вузов нет.

Регламентация деятельности государственных вузов в форме учреждения со стороны Минфина России посредством выдачи генерального разрешения на открытие счета и ведение операций по предпринимательской и иной приносящей доход деятельности выражается в своеобразном ведомственном толковании закона «Об образовании» в части предпринимательской деятельности (статья 47). При формировании вышеназванного документа в перечне доходов вуза полностью отсутствуют такие виды доходов, как доходы от оказания консультационных услуг, маркетинговых услуг, аудиторских услуг, экспертных услуг, медицинских услуг, кроме того, доходы от реализации произведенной продукции, в том числе реализации электронных учебников, реализации прав на тиражирование программных продуктов и т.п. Согласитесь, что ведение данных видов предпринимательской деятельности — это, кроме банально-бытового желания иметь доходы, соизмеримые с прожиточным уровнем, естественное продолжение высокоинтеллектуальной научной работы вузовского сообщества, которое является носителем знания в обществе и целью своей деятельности определяет не только подготовку конкретного специалиста по программе высшего профессионального образования.

Вызывает определенную озабоченность позиция государства в части правовой регламентации договоров на обучение. Налицо явный крен в сторону применения гражданского законодательства, в том числе закона РФ «О защите прав потребителей». Между тем, отношения «вуз — студент» в части образовательной деятельности должны регулироваться посредством норм образовательного права — подотрасли административного, то есть права управления, где существуют отношения власти и подчинения.

Договор на обучение — это не договор на услуги, студент не заказчик и не потребитель, он сам в значительной степени ответственен за исполнение этого договора в части своего образования, и денежные средства, которые вносит студент — это отчасти компенсация затрат вуза на его обучение. С нашей точки зрения, следует выделить данный вид договора с элементами административного и гражданского права как самостоятельный в Гражданском кодексе РФ.

Приведем один из экономических примеров в подтверждение тезиса о необходимости образовательного права, чей метод правового регулирования основан на отношениях власти и подчинения. В современном налоговом законодательстве в части, касающейся отношений государства и физических лиц, явно выпадает категория лиц, находящихся во властном или административном подчинении, к которой апеллирует законодатель, не уточняя определение данной категории. Полагаем, что к этой категории лиц можно было бы отнести обучающихся — студентов, аспирантов, курсантов, слушателей и т.д. в учебных заведениях, определяемых таковыми в соответствии с федеральными законами «Об образовании» и «О высшем и послевузовском образовании». Так как Налоговый кодекс РФ в части применения налоговых льгот по налогу на доходы физических лиц и единому социальному налогу распространяет их только на отношения «работник — работодатель», которые регламентирует Трудовой кодекс, обучающиеся остаются не защищенными и лишены ряда льгот в сравнении с работниками. Например, администрация вуза не может командировать обучающегося для выполнения какого-либо задания или участия в конференции вне места нахождения вуза, так как понятие командировка применимо лишь в

отношениях «работник — работодатель», соответственно, и понятие командировочных расходов в данном случае не применимо. Конечно, на практике администрация, как правило, это делает довольно часто, издав соответствующий приказ, но оплата расходов по проезду и проживанию этого обучающегося не может быть квалифицирована как компенсация командировочных расходов. Причем это не зависит от источника их финансирования, и сумма, выплаченная командированному, будет подлежать налогообложению как доход.

В условиях известной нестабильности и несовершенства современной правовой системы России принцип вузовской автономии позволяет регулировать многие вопросы в уставах и иных локальных актах вузов. Однако для этого необходимо соблюдение ряда определенных условий:

- соответствующий уровень правовой культуры университетской администрации;
- наличие юристов, сведущих в образовательном праве;
- системный обмен информацией и мнениями между вузовским сообществом, в том числе под эгидой государственного органа управления образованием;
- профессиональный аудит и консалтинг, позволяющий выявить болевые точки того или иного вуза и наметить пути их решения и оптимизации деятельности.

В развитие вышесказанного нужно сказать, что известный нигилизм к праву, свойственный гражданам России вообще и управленцам в частности, имеет прямые экономические последствия. Поэтому в современное понятие профессионализма и грамотности руководителя нужно включать обязательный минимум знаний для администратора — управленца в несвойственных ему по роду деятельности областях (экономический, юридический, филологический) и соответствующий профессиональный уровень в предметной сфере деятельности. Иными словами, компетентность должна быть приоритетом в управлении, но она многокомпонентна. Переподготовка и повышение квалификации управленца, аттестация, а возможно и конкурсный отбор на занятие ключевых управленческих (административных) должностей в вузах и органах управления высшим образованием должны стать неотъемлемой составляющей процесса эффективного управления.

Все вышесказанное в зависимости от степени реализации этих положений обуславливает появление на общем фоне системы более выдающихся в отдельных областях субъектов вузовского сообщества. Факты достигнутых реальных результатов на основе применения самобытных, уникальных моделей управления или адаптации чьего-либо позитивного опыта говорят о необходимости распространения управленческого знания и консалтинга, как одной из форм этого распространения.

Исследуя специфику государственного образовательного сектора для целей использования консалтинга, мы пришли к определенным выводам и заключениям.

В то время, как состоятельные коммерческие организации все чаще обращаются за содействием в создании оптимальной, эффективно работающей структуры к профессионалам — аудиторским и консалтинговым фирмам, вузы в осознании такой необходимости пока еще только делают пробные шаги.

Определяющими являются несколько факторов:

- известный консерватизм, в том числе проявляющийся в неизменной, многовековой традиции организации вузовского самоуправления в российских вузах;
- ощущение самодостаточности, некоторая изолированность вузовской среды, в силу опять-таки вузовского академизма — снобизма, от происходящих неизбежных перемен, позволяющая «не пущать» многие зарекомендовавшие себя положения теории менеджмента в практику вузовского самоуправления;
- привычка вузов, даже переставших быть звеном государственного аппарата, внедрять какие бы то ни было инновации по указанию сверху, хотя бы в форме рекомендаций;
- низкий уровень доходности значительно числа вузов, в то время как оплата консалтинговых услуг и услуг аудиторов — это очень дорогостоящие затраты. Либо их необходимо финансировать целевым назначением (при условии определенной корректировки цены), либо обязать вузы планировать эти затраты из внебюджетных средств;
- специфика вузов и их жизнедеятельности, которую вряд ли могут без специальной подготовки учитывать аудиторы и консультанты; речь, в том числе, идет о важной социальной функции, которую выполняют вузы, и об от-

дельном блоке, а также о необходимости применения образовательного законодательства. Основываясь на принципах государственной политики в области образования, необходимо помнить, что образовательные учреждения имеют особый статус, который и отражается в специальном законодательстве.

Традиционно консалтинг рассматривается как вид деятельности специальных компаний по консультированию производителей, продавцов и покупателей в области экспертной, технической и экономической деятельности. Консалтинговые фирмы могут иметь отраслевую специализацию, что позволяет максимально учесть интересы заказчика. С точки зрения гражданского законодательства договор консалтинга содержит, как минимум, три основных момента или обязательных условия, это — «заказчик», «исполнитель» и «объект».

Сужая проблему консалтинга до отраслевого уровня, а мы говорим о системе высшего образования в Российской Федерации и, таким образом, определяем, что в качестве предполагаемого «заказчика» в первую очередь выступает государство, и делегируем его функции министерствам и ведомствам Российской Федерации и регионов. Во вторую очередь, в этой же роли могут выступить непосредственно учебные заведения (ВУЗ, СУЗ, СПТУ и т. п.).

Так как данный вид экономической деятельности не требует лицензирования, предполагаем, что «исполнителем» в гражданско-правовом договоре могут быть заинтересованные министерства и ведомства Российской Федерации и субъектов Федерации, специализированные предприятия и фирмы, сами учебные заведения, а также иные организации.

Наконец, «объектом» консалтинга могут быть образовательные организации любых организационно-правовых форм, включая государственные образовательные учреждения (бюджетные), муниципальные образовательные учреждения, негосударственные образовательные организации (частные, общественных и религиозных организаций). Кроме того, все типы образовательных учреждений могут быть «объектом» консалтинга, а именно: дошкольные, общеобразовательные, начального профессионального образования, среднего профессионального образования, высшего профессионального образования, специальные, для де-

тей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, и т. д.

На сегодняшний день существуют следующие юридические формы проведения консалтинга в вузах:

1. Государственный заказ — § 4 главы 30 Гражданского кодекса Российской Федерации «Поставка товаров для государственных нужд» и ФЗ «О поставках продукции для государственных нужд» от 13.12.1994 г. № 60-ФЗ (с изм. и доп.). Выделение средств производится на конкурсной основе.

1.1. Сторонами в договоре могут выступать: государство в лице Минобрнауки России или другое министерство, в ведении которого находится вуз, — Заказчик; консалтинговая фирма — Исполнитель. При этом вуз становится объектом консалтинга и одновременно стороной, в пользу которой заключается договор и которой передаются результаты выполненной работы.

1.2. Вариантом такого договора может стать схема, при которой государство — «Заказчик» (Минобрнауки России) выделяет бюджетные средства вузу — «Исполнителю» для проведения консалтинга, с ним же заключает государственный контракт, а вуз в пределах выделенных средств на основе договора о возмездном оказании услуг (глава 39 Гражданского кодекса РФ) находит соисполнителя заказа, то есть специализированную консалтинговую фирму.

2. Договор возмездного оказания услуг (глава 39 Гражданского кодекса РФ). «Заказчик» — вуз, «Исполнитель» — консалтинговая фирма.

2.1. Обращение к исполнителю — инициатива заинтересованного вуза. Он оплачивает работу за счет собственных внебюджетных средств.

2.2. Работа может выполняться в вузах, имеющих статус федеральной экспериментальной площадки (ФЭП) либо участвующих в эксперименте по приказу Минобрнауки. В этом случае необходимость консалтинга оговаривается в техзадании либо вытекает из существа эксперимента, и частично он оплачивается за счет средств, выделяемых на ФЭП или эксперимент.

Конкретная форма договорных отношений зависит от порядка финансирования данного вида работ и источника его финансирования. Принимая во внимание, что понятие финанси-

рования, как правило, применяется для отражения отношений государства и субъектов хозяйствования, мы будем применять этот термин для определения процесса обеспечения необходимыми финансовыми ресурсами экономических программ и видов экономической деятельности, включая консалтинг. Финансирование, следовательно, может быть:

- бюджетным и бюджетных учреждений;
- венчурным;
- дефицитным;
- кондуитным;
- путем получения займов;
- сметно-бюджетным;
- совместным;
- целевым и т. д.

Основным принципом финансирования является целевой характер средств, направленных на реализацию конкретной цели, на безвозвратной и безвозмездной основе в форме субвенций или субсидий. Из вышеперечисленных видов финансирования не все могут использоваться как реальные формы, приемлемые для оплаты консалтинговых договоров. Наиболее перспективно, по нашему мнению, целевое финансирование. Кроме того, получателем целевого финансирования могут быть как «исполнители», так и «объекты» консалтинга. Субвенции и субсидии как форма финансирования могут быть адресованы только бюджетополучателям, т. е. организациям, имеющим право на получение бюджетных средств в соответствии с бюджетной росписью на соответствующий год согласно статье 162 Бюджетного кодекса Российской Федерации. Субвенции и субсидии отличаются друг от друга только тем, что субвенции предоставляются на осуществление определенных целевых расходов, а субсидии на эти же цели только на условиях долевого финансирования этих расходов. Соответственно расходы на оплату консалтинговых услуг могут быть профинансированы в виде целевых как «заказчику», так и «объекту». В случае, если, «заказчик» и финансирующая организация является одним и тем же лицом, финансирование договором не оформляется.

Расширяя понятие «финансирование» до понятия «оплата деятельности» независимо от субъекта и источника, мы в качестве возможных вариантов оплаты консалтинговых услуг должны назвать такие, как собственные средства организации или прибыль, остающаяся

после уплаты налога на прибыль; средства, получаемые от ведения предпринимательских видов деятельности; целевые средства юридических лиц; добровольные пожертвования на уставную деятельность или конкретную задачу.

Представляется, что наиболее перспективными для использования в этих целях являются средства от ведения предпринимательских видов деятельности, в том числе получаемые бюджетными образовательными учреждениями.

Согласно ГК РФ, предпринимательская деятельность — это осуществляемая на свой страх и риск деятельность, направленная на систематическое получение прибыли от пользования имуществом, продажи товаров, выполнения работ или оказания услуг, что с экономической точки зрения имеет в своей основе реальные действия, которые оцениваются в стоимостном выражении и представляют собой необходимый набор затрат или расходов, присущий конкретному виду деятельности. То есть расходы, связанные с ведением предпринимательской деятельности, могут быть связаны с производством и реализацией, а также иметь внереализационный характер.

В настоящее время регламент расходования средств, связанных с ведением предпринимательской деятельности, определен ПБУ 10/99 «Расходы организации», утвержденным приказом МФ РФ от 6 мая 1999 года № 33н и главой 25 части 2 НК РФ. Что это означает для образовательных организаций (учреждений)? Негосударственные образовательные организации обязаны руководствоваться вышеназванным ПБУ для целей бухгалтерского учета, что позволяет им в составе управленческих расходов предусмотреть расходы на оплату консалтинговых услуг. Государственные образовательные учреждения для целей бухгалтерского учета расходов, связанных с ведением предпринимательских видов деятельности, руководствуются Инструкцией № 107н. Все виды образовательных организаций для целей налогового учета руководствуются положениями статей 252-265, 268, 321.1. главы 25 НК РФ. Расходами же налогоплательщика, в целях данной главы НК РФ, признаются обоснованные — экономически оправданные затраты (убытки), оценка которых выражена в денежной форме, а также документально подтвержденные — оформленные документами в соответствии с законодательством РФ. Кроме того, расходами призна-

ются любые затраты при условии, что они произведены для осуществления деятельности, направленной на получение дохода. С точки зрения НК РФ расходы организации, связанные с оплатой консалтинговых услуг, можно отнести к группе «Прочие расходы, связанные с производством и реализацией» согласно статье 264 главы 25 НК РФ, например, как:

- расходы на информационные услуги;
- расходы на консультационные и иные аналогичные услуги;
- расходы на управление организацией или отдельными ее подразделениями, а также

расходы на приобретение услуг по управлению организацией или ее отдельными подразделениями.

Обобщая вышесказанное, можно говорить о том, что наиболее реальными, с точки зрения форм финансирования консалтинговых услуг, являются целевое финансирование и средства, полученные от ведения предпринимательских видов деятельности. И тот и другой источник оплаты данного вида услуг способен обеспечить принцип возмездности и заинтересованности «заказчика», «исполнителя» и, особенно важно, «объекта» договора консалтинга.



Н. Д. Кликунов, В. Л. Шаповалов

РОЛЬ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ, КОНТРОЛЛИНГА И АУТСОРСИНГА В ЭФФЕКТИВНОМ УПРАВЛЕНИИ ВУЗОМ

•

N. D. Klikunov, V. L. Shapovalov

Role of decentralization, controlling and outsourcing in efficient control of higher education institute

The authors examine the role of decentralization, controlling and outsourcing in the higher education institute and offer to use them as one of the methods of efficient control of the management system in higher education.

Эффективность функционирования системы высшего образования определяется эффективностью работы высших учебных заведений. Вуз представляет собой, по сути, фирму, которая аккумулирует материальные, физические, интеллектуальные ресурсы и трансформирует их в конечный продукт — знания и навыки, сформированные у выпускников вуза. Под эффективностью мы будем понимать максимизацию качества знаний и навыков выпускников вуза при минимизации расхода ресурсов, потраченных на обеспечение качественного учебного процесса. Данное определение согласуется с определением Герберта Саймона, который понимает под эффективностью «отношение чис-

тых положительных результатов (превышение желательных последствий над нежелательными) и допустимых затрат» [Саймон, с. 253]. Не вызывает возражений утверждение, что образование отличается от других видов производственной деятельности, потому что его результат (достижения в учебе) трудно измерить. Так, чтобы оценить базовые познавательные навыки, придумали экзамены и тесты, а точно измерить социальные и физические навыки фактически невозможно. Такие исследователи-практики, как Гидденс [Гидденс] и О'Саливан, считают, что качество образования величина довольно трудноизмеримая: «Поскольку в эмпирических исследованиях социальные и физичес-